

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO

Marcos de Oliveira Pinto

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo proceder a um exame acerca do princípio constitucional da eficiência, aplicável à Administração Pública, e do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, tendo por base o papel do Estado no empreendimento das políticas públicas de desenvolvimento social.

De início, busca-se estabelecer uma conceituação do que venha a ser princípio em Direito, de modo a permitir uma maior compreensão do seu alcance e importância dentro do ordenamento jurídico, partindo-se também para a adoção de uma classificação desses princípios como inseridos dentro do texto constitucional pátrio, sem olvidar das divergências e dificuldades verificadas na Doutrina acerca deste tema, mas de modo a possibilitar um direcionamento para aqueles aplicáveis à Administração Pública, em todas as suas esferas de poder.

Nisto reside o fato de que o exercício da cidadania, nos moldes como preconizado pela Constituição Federal de 1988, tem nos princípios constitucionais, por evidente, o seu fundamento, tendo em vista sua importância dentro do sistema jurídico constitucional no estabelecimento das normas de conduta e proteção do indivíduo e nas regras de atuação do próprio Estado.

Na atualidade, diante da globalização, da rapidez na troca de informações através dos meios de comunicação, do uso disseminado da Internet e do próprio crescimento populacional, com verificação de índices positivos de desenvolvimento social, como o aumento do número de estudantes que na atualidade ingressam nas universidades brasileiras, ou dados negativos, como o avanço do crime organizado, exige-se que as ações do Estado se voltem com eficiência para seu objetivo maior, de garantir segurança e bem-estar à população, com o uso racional de seus recursos.

Dentro deste contexto, a própria Constituição Federal estabelece princípios que devem nortear os atos do administrador público, esculpidos especialmente no seu artigo 37, de modo a garantir a observância da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência, aspectos que dentro deste trabalho serão então abordados com análise de cada um deles em particular, verificando-se sua forma de aplicação e necessidade da sua importância para a Administração Pública.

O estudo, então, ingressa no seu objetivo maior, quanto à possibilidade de se promover um controle do princípio da eficiência dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, como forma de se visualizar as implicações e consequências da sua não observância pelo administrador público, tendo em vista a imperiosa necessidade de se assegurar ao indivíduo, enquanto integrante do pacto social, os meios e recursos necessários à garantia dos seus direitos, acaso atingidos pela falta de eficiência das ações praticadas pela Administração Pública.

Em conclusão, pretende-se demonstrar a importância dos princípios constitucionais na forma de atuação do Poder Público e em que sentido se pode estabelecer um controle do Judiciário, por provocação da parte lesada, pela inobservância desses princípios na efetivação dos atos administrativos, em especial pelo não cumprimento do princípio da eficiência.

2. CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS

Princípio, do latim *principium*, segundo consta do *Dicionário de Filosofia* de Abbagnano, é o “ponto de partida e fundamento de um processo qualquer”¹. Neste sentido, diversos são os significados que se pode atribuir ao termo, desde o de origem de algo, como o de fundamento valorativo e estruturante de uma Ciência.

Na Ciência do Direito são os princípios os elos de ligação de todo o sistema, estabelecendo os valores a serem observados e, por conseguinte, sendo fontes de criação do próprio Direito.

Resta evidente que não se trata de tarefa fácil dita conceituação, bastando para tanto a verificação da problemática existente acerca do tema na própria Filosofia, desde Anaximandro (Simplicio, *Fis*, 24, 13), apontado como o primeiro a se utilizar do termo². Todavia, é de fácil verificação que os princípios, por assim dizer, constituem a base de qualquer área do conhecimento humano, que sem eles simplesmente não poderiam existir, tais suas importâncias na definição de seus valores, consoante suas peculiaridades.

Deste modo, assumem os princípios no campo do Direito papel de relevância a partir do momento em que desempenham a nobre função de ligar todo o sistema de modo valorativo e finalístico, com estruturação de suas diversas áreas, balizando a própria posituação desse Direito.

Consoante afirma Diogo de Figueiredo, quanto à importância dos princípios, temos que:

Resulta nítida dessa conceituação a importância estruturante dos princípios, uma vez que a infra-estrutura de *normas preceptivas* se articula polivalentemente com uma superestrutura de *normas principiológicas*, que lhes conferem sentido *valorativo* e *finalístico*, e lhes dão toda *coerência sistêmica* necessária para aplicá-las harmonicamente.

Como os *princípios* são *normas portadoras dos valores e dos fins genéricos do Direito*, em sua forma mais pura, explica-se porque sua violação tem repercussão muito mais ampla e grave, do que uma transgressão de normas preceituais, que os aplicam às espécies definidas pelos legisladores, venham ou não, tais princípios, expressos explicitamente na ordem jurídica, bastando que nela sejam expressos implicitamente.³

A classificação dos princípios é outra questão de tormentosa solução. Diversas são as propostas verificadas na Doutrina, sem que se possa identificar qual a que se pode adotar de forma definitiva, tendo em vista o ângulo que se pretenda analisar. Neste sentido, visando sua importância didática, é se observar a classificação adotada pelo ilustre administrativista Diogo de Figueiredo⁴, segundo a qual os princípios podem se hierarquizar *formalmente*, *enciclopedicamente* ou *axiologicamente*. No que se refere à hierarquia formal, temos os *princípios constitucionais* e os *princípios infraconstitucionais*. Os princípios hierarquizados enciclopedicamente se referem à abrangência valorativa e finalista, destacando-se os *princípios fundamentais*, os *princípios gerais*, *princípios especiais*, de direito público e de direito privado, e os *princípios setoriais*. Axiologicamente,

os princípios se hierarquizam de acordo com sua importância filosófica, política, econômica ou social, a exemplo da primazia do princípio da dignidade da pessoa humana sobre o princípio da propriedade, entre outros tantos exemplos que podem ser verificados. Classificam-se ainda os princípios quanto à sua *finalidade*, entre *princípios substantivos*, que estabelecem um valor, como o já citado princípio da dignidade da pessoa humana, e *princípios instrumentais*, que se destinam a dar aplicabilidade e garantia aos princípios substantivos, como o da indispensabilidade do processo.

Há de se ressaltar ainda que a própria Constituição da República apresenta *princípios explícitos*, porque expressos, e *implícitos*, que é o que se constata com os princípios fundamentais, dos quais decorrem todos os demais princípios e preceitos do sistema jurídico. Por último, cumpre verificar ainda uma classificação valorativa dos princípios, entre *fundamentais* e *derivados*.

Outra questão de grande importância se refere à aplicação dos princípios. Neste aspecto, cumpre ver sua diferenciação quanto à aplicabilidade das normas positivadas, visto que quanto a esta utiliza-se o *método da subsunção*, por meio do qual se subsume o fato à norma e, quanto a esta, se observa sua harmonia com a norma de hierarquia superior, podendo-se valer, nas hipóteses de divergência, dos critérios da *anterioridade* (*lex posterior derogat priori*), da *superioridade* (*lex superior derogat inferioris*) e da *especialidade* (*lex specialis derogat generali*).

A aplicação dos princípios, no entanto, exige outra solução. É que, ao contrário das normas, os princípios não necessariamente se encontram hierarquizados, além do fato de que sobre uma determinada situação ou caso pode se verificar a aplicação de diversos princípios. Neste sentido, é de se ter como método o uso da *ponderação*, que, segundo Diogo de Figueiredo, possui as seguintes fases:

Para aplicar o *método da ponderação*, são necessárias três fases sucessivas: primeira, a fase da *identificação*, visando à definição de qual ou de quais os princípios incidentes sobre a hipótese considerada; em segundo lugar, a fase da *valoração*, pela qual se vai definir qual a prevalência em tese, e em que grau, de um princípio sobre o outro; e, em terceiro lugar, a fase da *avaliação do menor prejuízo*, pela qual se vai decidir pela importância, na hipótese considerada, do princípio que, em tese, seria o mais sacrificado.⁵

Evidencia-se que o *método da ponderação* requer um cuidadoso exame dos princípios em colisão, a fim de que se encontre qual deles há de preponderar no caso concreto, devendo-se ter em mente sem-

pre a necessidade de se buscar no próprio sistema jurídico constitucional a resposta que melhor atenda aos fins do Direito.

Ainda quanto ao uso da *ponderação*, partindo-se dessa concepção acerca de eventual choque de princípios, cumpre que se examine também importante aspecto relacionado aos direitos fundamentais, visto que de seus princípios decorre diversos outros princípios e normas de observância em todo o sistema jurídico. Neste sentido, quanto à colisão de tais direitos, válido apontar o que afirma por Robert Alexy, no sentido de que:

*[...] Nos seus termos, a pergunta sobre a legitimação de uma restrição há de ser correspondida mediante ponderação. O postulado da ponderação corresponde ao terceiro subprincípio do postulado da proporcionalidade no direito constitucional alemão. O primeiro é o postulado da adequação do meio utilizado para a persecução do fim desejado. O segundo é o postulado da necessidade desse meio. O meio não é necessário se se dispõe de um mais suave ou menos restritivo. Constitui um fortíssimo argumento, tanto para a força teórica quanto prática da teoria do princípio que os três subprincípios do postulado da proporcionalidade decorram logicamente da estrutura principiológica das normas de direitos fundamentais a estas da própria idéia de proporcionalidade.[...]*⁶

É de se ver, portanto, que os princípios estabelecem os valores e a estrutura do sistema jurídico, de modo que se encontre a necessária harmonia de seus preceitos, possibilitando a estabilidade e a segurança que o Estado deve proporcionar ao indivíduo, enquanto membro do corpo social. Eventual choque de regras ou de princípios, sendo que estes preponderam sobre aqueles, deve ser solucionado pelo *método da subsunção*, para as regras, ou pelo *método da ponderação*, quando se tratar de princípios, de modo a garantir o equilíbrio do sistema jurídico.

O Estado, deste modo, ao estabelecer as regras de conduta social, tem por obrigação a adoção de uma postura ativa, voltada para assegurar à sociedade a sua tranquilidade, em termos de segurança,

e o seu desenvolvimento, representativo de seu bem-estar, devendo ser rejeitada qualquer atitude que venha a contrariar tais objetivos, vez que contrários ao próprio direito estabelecido.

Assim ocorrendo, a própria Constituição da República Federativa do Brasil, a *Lex Fundamental*, estabelece princípios, comandos, direcionados para a Administração Pública, seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, que devem ser obrigatoriamente seguidos, a fim de que seus atos, suas políticas, sempre se voltem para a sua finalidade de garantidor da segurança e de fomentador do desenvolvimento social.

3. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Manoel Messias Peixinho, o “[...] estudo dos princípios constitui o pressuposto fundamental para identificar, metodologicamente, o próprio Direito Administrativo [...]”⁷, e, neste sentido, consoante já abordado, são os princípios que vão estabelecer os valores e a estrutura deste ramo jurídico, disciplinando, por conseguinte, a finalidade e funcionalidade da Administração Pública, quanto as ações e posturas a serem observadas para a consecução dos objetivos constitucionalmente previstos.

Neste sentido, ainda com finalidade eminentemente didática e sem o propósito de se ingressar no seu exame detalhado, até para que não se extrapole o objeto do presente estudo, salvo quanto aos princípios diretamente relacionados ao tema, adota-se a classificação dos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo proposta pelo já citado professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, inferindo-se que tais princípios classificam-se em *princípios fundamentais*, *princípios gerais*, *princípios do direito público*, *princípios gerais do direito administrativo* e *princípios setoriais de direito administrativo*.⁸

Os *princípios fundamentais*, encontrados entre os artigos 1º e 4º da Constituição Federal, pertinentes à matéria administrativa, são o *princípio republicano*, o *princípio democrático* e o *princípio da participação*.

Quanto aos *princípios gerais*, aplicáveis a todo o ordenamento jurídico, tem-se o *princípio da legalidade*, o *princípio da legitimidade*, o *princípio da igualdade*, o *princípio da segurança jurídica*, o *princípio da publicidade*, o *princípio da realidade*, o *princípio da responsabilidade*, o *princípio da responsividade*, o *princípio da sindicabilidade*, o *princípio da sanção* e o *princípio da ponderação*.

Os princípios gerais de direito público, diretamente vinculativos às ações do Estado e de seus agentes no cumprimento dos preceitos constitucionais, são representados pelo *princípio da subsidiariedade*, *princípio da presunção de validade*, *princípio da indisponibilidade do interesse público*, *princípio do devido processo da lei*, *princípio da motivação*, *princípio do contraditório* e *princípio da descentralização*.

No que se refere aos princípios gerais do Direito Administrativo, norteadores das ações e posturas da Administração Pública, encontram-se o *princípio da finalidade*, o *princípio da impessoalidade*, o *princípio da moralidade administrativa*, o *princípio da discricionariedade*, o *princípio da razoabilidade*, o *princípio da proporcionalidade*, o *princípio da executoriedade*, o *princípio da continuidade*, o *princípio da especialidade*, o *princípio hierárquico*, o *princípio monocrático*, o *princípio colegiado*, o *princípio disciplinar*, o *princípio da eficiência*, o *princípio da economicidade* e o *princípio da autotutela*.

Por fim, quanto aos princípios setoriais do Direito Administrativo cumpre ver que estão eles delineados nas diversas áreas, setores, do sistema administrativo, a exemplo dos aplicáveis aos serviços públicos, à licitação, ao procedimento administrativo, aos bens públicos, entre outros, sendo desnecessário a sistemática de relacioná-los, face à especificidade deste trabalho, consoante já ressaltado, mas destacando-se o fato de que eles se configuram nos valores a serem observados por cada um dos setores de que cuida a Administração Pública.

Interessa ao presente estudo, entretanto, aqueles princípios expressamente previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, vez que esse conjunto de princípios constitui a base fundamental para o exame da possibilidade de controle pelo Poder Judiciário quanto à inobservância do *princípio da eficiência*, tendo em vista os preceitos que deles decorrem, quanto às ações e posturas da Administração Pública.

3.1. DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade corresponde a um dos principais fundamentos do Estado de Direito, por meio do qual se promove o controle da Administração Pública que encontra na lei a limitação de suas ações.

Aqui reside o tratamento diferenciado entre o Estado e o indivíduo perante a lei. Para o primeiro, encontra-se na sistemática jurí-

dica o campo de atuação do Poder Público. Quanto ao segundo, predominando o princípio da autonomia da vontade, somente a lei pode restringir os atos do indivíduo dentro da sociedade. Neste ponto, há de se observar quanto à pessoa o preceito inserto no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Para a Administração Pública, portanto, é na lei que se encontra sua área de atuação, com o uso da discricionariedade do administrador público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao versar acerca do tema sob análise, afirma que:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (1996:82) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei”.⁹

A legalidade, portanto, o atuar em conformidade com a lei, significa para a administração pública o estrito cumprimento e observância desta, de modo que compete ao próprio Estado a revisão de seus atos e a correção daqueles que se apresentem em desarmonia com o sistema jurídico vigente.

Urge que se observe, por oportuno, a distinção entre a *legalidade legítima* e a *legalidade ética*, consoante doutrina do já citado Manoel Messias Peixinho, para quem, no que se refere à primeira, se constata que:

[...] as lei deixam de ser legítimas quando se percebe que o Estado está em mora com as obrigações assumidas em determinadas Constituições, ou seja, a crise constitucional da legitimidade se instaura exatamente quando ocorre uma perda ou um ‘déficit’ de capacidade do Estado para responder às demandas e expectativas econômicas, políticas e sociais dos governados e para promover reformas profundas na Socieda-

*de, ou seja, quando o Estado corre o risco de descumprir o mandato que recebeu do povo para fazer e acelerar a evolução social.*¹⁰

No que pertine à *legalidade ética*, também observa o mencionado professor que:

O princípio da legalidade adquiriu nova dimensão com a ascensão do princípio da moralidade ao *status* constitucional. Não se legitima mais o princípio da legalidade por estar simplesmente positivado no ordenamento jurídico. Daí a necessidade de os atos administrativos estarem de acordo com os princípios éticos e morais norteadores da Administração Pública. Assim, insuficientes são aqueles atos administrativos que, mesmo ostentando um *status* de aparência de legalidade, discrepem dos valores éticos previstos e respeitados em determinada comunidade. Neste sentido, pode-se dizer que a legalidade ética é a conformação harmoniosa dos princípios da legalidade e da moralidade.¹¹

De se ver, pois, a impropriedade em se buscar o isolamento de um único princípio, como o da legalidade, visto que sua aplicação e observância devem estar de acordo com todo o sistema jurídico, de modo a lhe imprimir a necessária lógica.

A administração pública, deste modo, encontra no princípio da legalidade não só a limitação de suas ações, posto que só autorizada a fazer aquilo que a lei estabelece, mas também deve atuar no seu cumprimento com verificação de sua incidência dentro do próprio sistema, a fim de atribuir o alcance necessário na consecução das funções que lhe são impostas pelo sistema constitucional.

3.2. DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Partindo para um exame direto, pode-se dizer que o princípio da impessoalidade impõe para a Administração Pública a adoção de um modo de atuação direcionada a toda sociedade, indiscriminadamente. Ou seja, os atos do administrador público devem ser direcionados para o bem de todos e não para o benefício de um grupo ou indivíduo isoladamente.

Nisto reside a própria idéia da finalidade dos atos da administração pública, que não pode ser fonte de privilégios individuais em detrimento dos demais integrantes da comunidade.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, quanto a este princípio, assevera também que:

Este princípio, que se conta entre aqueles que o legislador constitucional houve por bem de explicitar (art. 37, caput), tem uma tríplice acepção.

Na primeira, veda a Administração de distinguir interesses onde a lei não o fizer.

Na segunda, veda a Administração de prosseguir interesses públicos secundários próprios, desvinculados dos interesses públicos primários definidos em lei. Neste caso enfatiza-se a natureza jurídica ficta da personalização do Estado, que, por isso, jamais deve atuar em seu exclusivo benefício, mas sempre no da sociedade.

Na terceira acepção, veda, com ligeira diferença sobre a segunda, que a Administração dê precedência a quaisquer interesses outros, em detrimento dos finalísticos.¹²

Urge, por fim, observar dito princípio também implica na própria impessoalidade dos atos praticados pela Administração Pública, no sentido de serem a ela imputados e não às pessoas dos administradores públicos, como, p. ex., se infere da regra contida no parágrafo 1º do artigo 37 da *Lex Fundamental*is, nos seguintes termos:

Art.37. [...]

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

Deste modo, cumpre ver que o princípio da impessoalidade representa uma limitação ao Poder Público, direcionando a finalidade de suas ações para o bem da sociedade, sem distinções ou privilégios repudiados pela lei.

3.3. DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A questão ligada ao princípio da moralidade tem nos dias atuais grande importância, tendo em vistas as diversas implicações legais decorrentes dos atos praticados pela Administração Pública com sua inobservância.

Com efeito, a moralidade administrativa, que não se confunde com a moral do homem comum, ligada esta à questão da ética, tem estreita ligação com a boa administração, a partir do momento em que se verifica que o administrador público, para bem administrar, deve não apenas atender à legalidade, a que se encontra fortemente vinculado, mas também deve estar voltado para a finalidade dos seus atos de administração, no sentido de atender aos preceitos legais e, assim, atuar no interesse da sociedade.

A ação ou omissão do administrador público que represente ofensa à moral administrativa produz consequências no campo da ilegalidade, com possibilidade real de invalidação dos atos efetivados e com consequências jurídicas para o próprio administrador.

O princípio da moralidade alcança não só o administrador público, como também a pessoa do administrado que se relaciona com a Administração Pública, a exigir-lhe um comportamento segundo o qual suas ações não devem ser prejudiciais à própria Administração Pública e, por consequência, à sociedade. Neste sentido, afirma a já citada Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.¹³

Quanto a forma de agir do administrador público em atitude de ofensa ao princípio da moralidade, é de se destacar o que assevera o professor Diogo de Figueiredo, no sentido de que:

Por isso, além da hipótese de desvio de *finalidade*, pode ocorrer *imoralidade administrativa* nas hipóteses de *ausência de finalidade* e de *ineficiência grosseira* da ação do administrador público, tendo em vista, também a *finalidade*, a que se propunha atender.

Portanto, para que o administrador público vulnere esse princípio, basta que *administre mal* os interesses públicos, o que poderá ocorrer de três modos: 1º - através de atos com *desvio de finalidade*

pública, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2º - através de atos *sem finalidade pública*; 3º - através de atos com *deficiente finalidade pública*, reveladores de uma ineficiência grosseira no trato dos interesses que lhe forem afetos.¹⁴

Deste modo, resta evidente a estreita ligação verificada entre o princípio da moralidade e a *boa administração*, como também o fato de que a inobservância de tal princípio recai no campo da *ilegalidade*, como possibilidade de anulação do ato e conseqüências jurídicas para a pessoa do administrador que descuidou no trato da coisa pública, o que se efetiva principalmente por meio do controle do Poder Judiciário.

3.4. DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade significa a transparência que deve orientar os atos de Administração Pública, com ressalvas de sigilo, por evidente, nas hipóteses legalmente previstas. Trata-se de mais um norte para o administrador público, que não deve cuidar dos interesses públicos sem a necessária prestação de contas, que também se efetiva pela materialização e aplicação deste princípio constitucional.

Trata-se, a publicidade, de mais uma garantia do indivíduo perante o Estado, posto que na efetiva aplicação deste princípio a sociedade vislumbra a necessidade de se utilizar dos meios de controle da Administração Pública.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, neste aspecto, afirma que:

Por isso, no Direito Público e no Administrativo, em particular, o *princípio da publicidade* assoma como o mais importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade, e da moralidade da ação do Poder Público, pois será pela *transparência* dos seus atos, ou, como mais adequadamente pode ser expressado, por sua *visibilidade*, que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica e, em conseqüência, serem exercidas as várias modalidades de controle nela previstos.¹⁵

A Constituição Federal em diversos de seus dispositivos assegura e determina a observância deste princípio, a exemplo do que consta dos incisos XIV, XXXIII e LX do seu artigo 5º.

Do mesmo modo, também se estabelecem os instrumentos que garantem ao indivíduo, por aplicação do princípio da publicidade, o

acesso à informação, como se verifica com o *habeas data*, o mandado de segurança e o próprio uso das vias judiciais ordinárias, quando se constatar a existência de prejuízo a um direito tutelado pelo ordenamento jurídico, vez que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (C.F., inc. XXXV do art. 5º). Por último, há de se observar ainda o próprio direito de petição e de obter certidões em repartições públicas, na forma das alíneas “a” e “b” do inciso XXXIV do mencionado dispositivo constitucional.

3.5. DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi elevado a nível constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, devendo sua análise ser procedida de forma conjunta com os demais princípios constitucionais, vez que não há nenhuma espécie de preponderância deste princípio sobre os demais, principalmente no que se refere à necessária legalidade dos atos administrativos.

De fato, cumpre-se analisar a diferença existente entre a eficiência a ser atingida na iniciativa privada e aquela pretendida no sistema jurídico-constitucional para a Administração Pública. Com efeito, enquanto que no setor privado tudo que não é proibido pela lei é permitido ao cidadão, na gestão pública só se pode praticar aquilo que a lei autoriza. Assim sendo, pode o particular buscar os meios necessários para conseguir eficiência na sua ação ou no seu empreendimento, desde que não afronte a lei. Para o administrador público, entretanto, não pode ele se esquivar da legalidade para impor maior eficiência nas ações que pretenda realizar.

Incube ao administrador, de acordo com os recursos que dispõe e o campo de discricionariedade que a lei estabelece, buscar atingir o interesse social, sem, no entanto, olvidar da legalidade que envolve os atos de administração da coisa pública.

Tal limitação ao princípio da eficiência, por evidente, representa uma necessária segurança para a própria sociedade, vez que situação oposta, ou seja, aceitar que o administrador público, sob alegada necessidade de eficiência, possa se furtar ao cumprimento dos preceitos legais, redundaria em situações de insegurança para os indivíduos, em prejuízo dos fundamentos do próprio Estado de Direito.

Cumpre, entretanto, observar que tal realidade não autoriza a omissão do administrador público. Pelo contrário, deve ele agir de modo tal que imprima eficiência às ações do Estado, voltando-se sem-

pre para a finalidade do bem comum. Neste sentido, afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto que:

Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos.

Embora já praticado no âmbito privado, como proteção do consumidor, e doutrinariamente reconhecido nas obras dos administrativistas mais recentes, o certo é que, uma vez constitucionalmente consagrado, o dever de eficiência do setor público, dirigidos aos interesses da sociedade, sempre que possa ser objetivamente aferível, passou a ser um direito difuso da cidadania.¹⁶

Por fim, cumpre também observar que o princípio da eficiência abrange todos os aspectos da Administração Pública, com incidência inclusive quanto a atuação de seus representantes e funcionários, a exemplo, quanto a estes, da norma contida no parágrafo 4º do artigo 41 da Constituição Federal. Neste ponto, válido ainda ressaltar o que observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando assevera que:

*O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.¹⁷*

4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO

No desempenho de sua atividade administrativa o Poder Público encontra-se vinculado a um sistema de controle estabelecido pelo direito positivo, envolvendo tanto o Executivo, como o Legislativo e o Judiciário.

Evidente que a existência desse controle das ações do Poder Público tem justamente a finalidade de buscar o cumprimento das funções que lhe são impostas pelo sistema jurídico, com o respeito dos princípios que lhe são pertinentes, como é o caso do princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, consoante já examinados.

Dito controle se desenvolve tanto pelo próprio Poder Executivo, inclusive pela possibilidade de revisão de seus atos, como pelo Poder Legislativo, responsável pela produção normativa, como também pelo Poder Judiciário, por meio da via processualmente idônea.

Tal controle, assim, fundamento de um Estado de Direito, representa a garantia do cidadão de que o Estado, dentro do pacto social estabelecido, promove o direcionamento de suas ações com a finalidade de proporcionar segurança e o desenvolvimento social, visando sempre a melhoria de vida da população, em seus diversos aspectos.

O próprio cidadão, enquanto integrante da sociedade, desempenha papel de relevo nesse controle, a ponto da Constituição Federal, face às modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabelecer no parágrafo 3º do seu artigo 37 que:

Art. 37. [...]

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Prosseguindo, tem-se que o controle da Administração Pública, quanto ao momento de sua realização, pode-se dar de forma prévia, concomitante ou posterior à realização do ato, de acordo com as disposições estabelecidas no próprio ordenamento jurídico, como na hipótese de controle prévio, p.ex., no caso da necessária de aprovação pelo Congresso Nacional ou de uma de suas Casas de alguns dos atos que venham a ser praticados pelo Poder Executivo.

O controle se verifica ainda de forma interna e externa, consoante seja efetivado por órgão integrante ou não daquele que efetivou o ato sob fiscalização. Destaca-se, quanto à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, o controle externo desempenhado pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas. No que pertine ao controle interno, urge salientar a regra prevista no artigo 74 da Constituição Federal, quanto à necessidade de cada um dos Poderes do Estado manter, de forma integrada, um sistema de controle.

No presente estudo, interessa mais de perto o controle a ser exercido pelo Poder Judiciário junto à Administração Pública. Quanto a relevância deste tema, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias e de imparcialidade que permitem apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.¹⁸

Com efeito, de nada adiantaria ao cidadão todo um sistema de princípios e preceitos a direcionar as atividades da Administração Pública se não existisse a possibilidade de se recorrer a um Órgão capaz de impedir o excesso e proporcionar a correção dos atos praticados com desvio de finalidade pelos administradores públicos. Não

haveria segurança do homem perante o Estado, vez que o indivíduo estaria entregue à *vontade* do Poder Público, seria um seu refém.

A atividade do Poder Judiciário no controle da Administração Pública, entretanto, comporta restrições quanto a sua efetivação e, nesse aspecto, trata-se de questão que ainda não se encontra pacificada na Doutrina, inclusive porque, e nisto não há divergência, não se pode aceitar que um Poder venha a ingressar na área de competência de outro Poder da República, por evidente afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.

O aspecto de maior relevância para que o Poder Judiciário possa exercer o controle sobre o Poder Público diz respeito ao aspecto da legalidade. Todavia, dentro da atual sistemática jurídico-constitucional, evidencia-se que qualquer desvio das funções da Administração Pública pode e deve ser objeto de controle judicial, inclusive porque, como já indicado, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (CF, art. 5º, inc. XXXV). Trata-se de uma garantia constitucional e, neste sentido, evidencia-se o controle também em virtude da própria moralidade administrativa, com íntima relação com a legalidade, inclusive quanto aos seus efeitos, como também pela própria eficiência administrativa, elevada ao nível de princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Neste sentido, é de se ver que as limitações impostas ao controle judicial dos atos da Administração Pública, consoante doutrina do professor Diogo de Figueiredo¹⁹, dizem respeito à *matéria*, em situações de exceção impostas pela própria Constituição Federal (p.ex., os artigos 52, I, e 49, IX, da CF); à *amplitude do controle*, pela aplicação do princípio da separação dos poderes, p.ex.; à *oportunidade do pronunciamento*, como numa hipótese de se pretender a anulação de um ato administrativo incompleto; e, por fim, à *extensão desse pronunciamento*, que, no dizer do mencionado administrativista, implica que “o pronunciamento do Judiciário não ultrapassa, naquilo em que declara, constitui e condena, e que corresponde ao *decisum* de seus atos jurisdicionais, as relações jurídicas deduzidas, a respeito das quais foi provocado a decidir.”²⁰ Cumpre ressaltar, entretanto, para que não se pense ditas restrições em termos absolutos, que em qualquer situação de ilegalidade pode e deve o Judiciário ser provocado para que se pronuncie acerca do ato que venha a ser impugnado.

Os atos discricionários, do mesmo modo, também podem ser objeto de controle judicial, pelos mesmos fundamentos já elencados, devendo-se, quanto a eles, se observar o que adverte a já menciona-

da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no sentido de que “Quanto aos atos discricionários, sujeitam-se à apreciação judicial, desde que não se invadam os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, conhecidos sob a denominação de **mérito** (oportunidade e conveniência).”²¹

Feitas tais ponderações, observando-se que é garantia do cidadão perante o Estado que não se exclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, conforme já apontado, impõe-se a análise do exercício de tal controle por descumprimento do princípio da eficiência.

Tal questão, cuja resposta positiva no sentido de confirmar dito controle é uma consequência natural, ante os fundamentos já delineados, comporta ainda algumas outras observações.

É que o Estado no desenvolvimento de suas atividades, tendo em vista as atribuições que lhe são impostas pelo sistema jurídico, tem o dever de agir com atenção ao princípio da eficiência, a fim de que o cidadão receba o serviço que lhe é oferecido pelo Poder Público da melhor forma e do modo menos oneroso possível.

A atuação ineficiente do Estado, portanto, implica na possibilidade de se levar ao Poder Judiciário eventual ofensa a um direito que venha a ocorrer por tal situação. É claro que o Judiciário não poderá, por meio de sua Decisão, substituir a Administração Pública, impondo sua *vontade*, mas pode e deve verificar a legalidade da atuação estatal, inclusive quanto à correta aplicação dos recursos públicos.

Tal necessidade de eficiência não diz respeito apenas à forma de organização da Administração ou ao desempenho de seus agentes, mas também ao próprio desenvolvimento e resultado das políticas públicas a cargo do Estado, posto que qualquer direito que venha a ser lesado ou ameaçado de lesão por tal ineficiência constituirá pressuposto válido para a provocação do Judiciário no sentido de fazer cessar a ação ou omissão lesiva do Poder Público. Ao tratar do tema, o constitucionalista Alexandre de Moraes tece os seguintes e relevantes comentários:

Importante salientar que a proclamação constitucional do *princípio da eficiência* pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da administração pública na prestação dos serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar a eficiência da administração. Guido Santiago Tawil adverte para a grande dificuldade do Poder Judiciário em colmatar a omissão administrativa na prestação de serviços públicos, observando a tendência ineficaz dos tribunais argentinos

em substituir a inércia da administração por uma condenação a pagamento de indenização, pois, como afirma o citado autor, “quem acude ante os Tribunais para conseguir que a administração implemente sua moradia de energia elétrica, gás ou água corrente, pouco estaria interessado em indenização em dinheiro. Persegue, pelo contrário, ter luz e calefação, possibilidades que não constituem luxo, mas sim serviços essenciais de toda a sociedade moderna.”²²

Assim é que a própria Constituição Federal, nos quatro incisos do seu artigo 3º, estabelece como *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil (I) a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária; (II) a garantia do desenvolvimento nacional; (III) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e, por fim, (IV) a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais *objetivos fundamentais*, assumidos pelo Estado por meio da Carta Magna, devem ser perseguidos pelo Poder Público com o desenvolvimento de políticas que permitam à população ver as suas concretizações, a exemplo da criação do *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza*, efetivado pela Emenda Constitucional nº 31/2000.

A melhor distribuição de renda, a habitação, a reforma agrária, a segurança pública, entre outros, são aspectos da realidade que exigem do Estado essa mesma postura, tal sua importância para o desenvolvimento social.

A própria segurança pública, tema de grande discussão na atualidade através dos meios de comunicação, face à crescente violência nos grandes centros populacionais do país, exige do Poder Público a adoção de medidas que, de forma eficiente, proporcione a proteção que deve ser dada à integridade física dos indivíduos e de seu patrimônio, valendo ver, neste sentido, o que afirma Diogo de Figueiredo, quando assevera que:

*No art. 144, caput, expressa-se, corretamente, a segurança pública, como atividade destinada à preservação da ordem pública, enfatizando-se, ainda, os valores nela protegidos – entendidos como complementares e reforçativos do conceito constitucional de ordem pública, que é a situação social em que se pressupõe que pessoas e bens estejam seguros.*²³

Todas as ações da Administração Pública, portanto, voltadas para a consecução dos seus objetivos constitucionalmente estabelecidos, devem também atender ao princípio da eficiência, já que de nada adianta, p.ex., colocar policiais nas ruas e não lhes dispensar um tratamento condigno com a função que desempenham, por meio de uma remuneração justa, de um treinamento adequado e do fornecimento dos materiais indispensáveis ao combate da criminalidade.

Desta forma, fica evidente a possibilidade da omissão do administrador público ou mesmo da pouca eficiência dos serviços públicos prestados, ser motivo de provocar ou ameaçar ocasionar lesão ao direito do cidadão enquanto integrante da sociedade e, por conseguinte, destinatário daqueles *objetivos fundamentais* que são assegurados pela Constituição Federal. Tal lesão ou ameaça de lesão, por consequência, pode ensejar a provocação do Judiciário para fazer cessar a ameaça ou promover a reparação de dano, com o retorno dos atos da Administração Pública para os fins que lhes são constitucionalmente previstos.

Repita-se que no exercício do controle dos atos administrativos não cabe ao Poder Judiciário, como já indicado, substituir o papel do administrador público, ingressando na esfera de competência de outro Poder da República. De modo algum se poderia aceitar esse tipo de interferência, em detrimento do Estado de Direito.

Não se pode olvidar, entretanto, que o princípio da eficiência, visualizado em conjunto com os demais princípios constitucionais, como o da legalidade, norteiam as ações do Estado e, deste modo, pode e deve o controle recair até mesmo no que se refere à mencionada aplicação de recursos públicos, já que qualquer desvio de finalidade pode ensejar a ineficiência do serviço estatal, redundando, inclusive, na possibilidade de atribuição de responsabilidade ao administrador público, que não cuidou de bem gerir a coisa pública, atuando com desvio de finalidade ou omitindo-se quando era de se exigir sua efetiva participação e atuação.

Vale lembrar que a discricionariedade do administrador público não serve como fator de limitação ao controle judicial por ineficiência do Poder Público, vez que dita discricionariedade não pode conduzir a uma situação de absoluto grau de irresponsabilidade, bem como porque, como já observado, mesmo que não se adentre no *mérito* (*conveniência e oportunidade*) do ato administrativo, pode-se analisar os aspectos inerentes à sua finalidade, quanto a almejada eficiência, além, claro, da própria questão inerente à legalidade.

Quanto ao aspecto do poder discricionário visto sob o ângulo da legalidade, válido destacar o que afirma a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando diz que:

Essa tendência que se observa na doutrina de ampliar o alcance da apreciação do Poder Judiciário, não implica invasão na discricionariedade administrativa; o que se procura é colocar essa discricionariedade em seus devidos limites, para distingui-la da **interpretação** (apreciação que leva a uma única solução, sem interferência da **vontade** do intérprete) e impedir as arbitrariedades que a Administração Pública pratica sob o pretexto de agir discricionariamente.²⁴

Por fim, cumpre observar que a própria Constituição Federal estabelece os instrumentos que a sociedade dispõe para a provocação do Judiciário no exercício do controle da Administração, dentre eles o *Habeas Corpus*, o Mandado de Injunção, o Mandado de Segurança Individual e Coletivo, a Ação Popular e a Ação Civil Pública, disciplinando o ordenamento jurídico, o objeto, a legitimidade e o processamento de cada uma dessas ações, consoante for o direito lesionado ou ameaçado de lesão que se pretende ver tutelado pelo Poder Judiciário em razão da ação ou da omissão lesiva do Poder Público.

5. CONCLUSÃO

A conclusão a que se chega, face ao acima apresentado, é no sentido de que incumbe ao Estado, no desempenho de suas funções constitucionais, atuar de modo a promover o desenvolvimento da sociedade, com o alcance dos *objetivos fundamentais* previstos na Carta Política de 1988. Nesse mister, deve a Administração Pública estar voltada para o cumprimento dos princípios e preceitos delineados na Carta Constitucional, assegurando e observando nos seus atos, dentre outros, o exercício da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

A legalidade e o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, por conseguinte, representam as bases de um Estado de Direito, garantidores do correto desempenho das atividades a serem empreendidas pelo Poder Público, permitindo que os desvios de finalidade e as atitudes prejudiciais aos mencionados *objetivos fundamentais* sejam devidamente repelidos, em prol do cidadão, enquanto parte integrante do corpo social.

Neste passo, não há que se negar a necessidade de uma análise estrutural dos princípios constitucionais, bem como o fato de que

eles reclamam eficácia, reclamam um resultado materializado na *boa administração*, na boa gestão da coisa pública, do interesse público.

Tal necessidade impõe uma limitação da discricionariedade do administrador público, de modo a permitir uma correta fiscalização e controle de seus atos, autorizando a invalidação e a correção dos desvios quanto a legalidade, a moralidade e a eficiência, sem olvidar dos demais princípios e preceitos normativos, na estruturação lógica do sistema jurídico-constitucional.

Assim é que se apresenta insuficiente o controle dos atos administrativos meramente pelo aspecto da legalidade, sem que se questione acerca da moralidade ou da sua eficiência, de forma a possibilitar, com tal controle, em seus diversos ângulos, o correto e necessário desenvolvimento das políticas públicas a serem empreendidas pelo Estado, de forma a garantir à população o efetivo atendimento das suas carências por meio de um bom serviço público, com o menor ônus possível.

Não se trata, por evidente, de se sobrepor o Judiciário aos demais Poderes da República, o Executivo e o Legislativo, como se lhe pudesse autorizar uma atuação substitutiva na Administração Pública, pois tal fato redundaria num desvirtuamento da finalidade do próprio controle judicial. Trata-se, isto sim, de se garantir ao cidadão o cumprimento por parte do Estado das atribuições que lhe são confiadas no interesse maior de proporcionar segurança e bem-estar à coletividade.

O avanço do estudo do Direito Administrativo, ante a nova sistemática jurídica inserida no texto da *Lex Fundamental*, proporciona o abrandamento de conceitos, como o da própria discricionariedade, em prol de um Estado efetivamente comprometido com a realização da sua função institucional, nos moldes como constitucionalmente assegurado à população.

Uma visão tímida e despreocupada com os *objetivos fundamentais* até poderia conduzir dita análise a barreiras apontadas apressadamente como intransponíveis, esquecendo-se, no entanto, que a doutrina administrativista atual não mais comporta esse tipo de atitude, posto que o ponto fundamental que se apresenta é o da perseguição constante do Estado na realização das obrigações por ele assumidas por ocasião do pacto constitucional.

A eficiência da Administração Pública antes de ser uma realidade é uma necessidade, é um elemento que não se pode dispensar, ou lançar no fundo escuro de um baú qualquer de antiguidades.

Pelo contrário, é uma ida sem volta, uma realidade inexorável do avanço do Direito Administrativo e do próprio Direito Constitucional, no sentido de se impor ao Estado o fiel cumprimento dos princípios e preceitos constitucionais.

Referências:

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ALEXY, Robert. *Colisão e ponderação como problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais*.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Ed. Atlas. 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002.

_____. *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Ed. Renovar. 2001.

PEIXINHO, Manoel Messias. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: PEIXINHO, Manoel Messias e outros.(Org.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris.2001. p.447-474.

¹ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.792.

² ABBAGNANO, 2000, p.792.

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 74.

⁴ MOREIRA NETO, 2002, p. 75-76.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 77.

⁶ ALEXY, Robert. *Colisão e ponderação como problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais*. p. 14-15.

⁷ PEIXINHO, Manoel Messias. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: PEIXINHO, Manoel Messias e outros.(Org.).

Os Princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris. 2001. p.447-474.

⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 77.

⁹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 68.

¹⁰ PEIXINHO, Manoel Messias. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: PEIXINHO, Manoel Messias e outros.(Org.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris. 2001. p.447-474.

¹¹ PEIXINHO, 2001, p.447-474.

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 93.

¹³ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 79.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 94.

¹⁵ MOREIRA NETO, 2002, p. 82.

¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 103-104.

¹⁷ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 83.

¹⁸ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 616.

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2002. p. 226-231.

²⁰ MOREIRA NETO, 2002, p. 229.

²¹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 616.

²² MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Ed. Atlas. 2001. p. 311

²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2001. p. 332

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas. 2002. p. 211